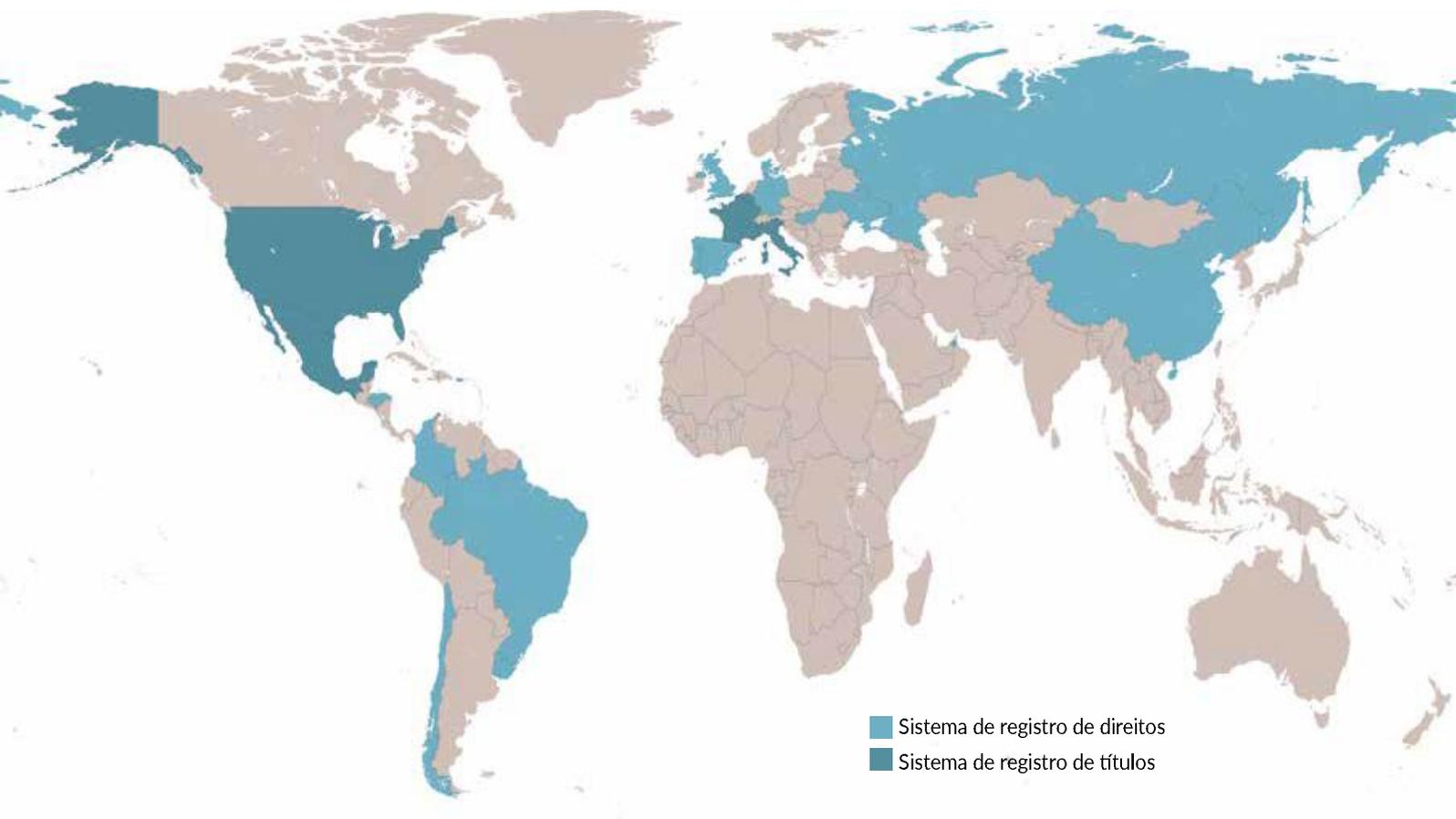


# Registro de Direitos x Registro de Documentos: **a teoria imobiliária mundial**

**Ao constituir o direito real e anunciá-lo a terceiros, registro de direitos utilizado pelo Brasil é aquele que cumpre em maior medida e de modo mais eficiente a função social e econômica da propriedade.**

Por Rosangela Oliveira





Entre todos os bens que o homem moderno pode possuir, a terra sempre foi o que recebeu maior prestígio, tanto que a conquista de territórios motivou guerras e criou inimigos inconciliáveis. Um bom exemplo, bem próximo, são as Ilhas Malvinas ou Falklands, como são chamadas pelos britânicos que dominam o território, reivindicado pela Argentina, há mais de um século. A maior parte deste conflito foi travado em tribunais e, mesmo após um conflito, em 1982, não foi resolvido. Resultado: o governo da Argentina ainda contesta a posse britânica das ilhas, que têm cerca de 2 mil habitantes.

Os exemplos de enfrentamentos entre países são inúmeros, atravessam séculos e só provam o quanto a propriedade é um bem valioso, mesmo em tempos de riquezas impalpáveis como

“Um registro que esteja ligado única e exclusivamente a empresas privadas e instituições financeiras não tem essa abrangência que tem os modelos tradicionais de registro de direitos”

**Sergio Jacomino, registrador de São Paulo e presidente do IRIB**

as grandes marcas. Claro que os recursos que a terra gera (alimentos, minérios, água, etc.) estão envolvidos nestes conflitos e não somente a posse de um determinado território.

Distante dos grandes conflitos, longe da esfera dos governos, a posse sobre a terra também é um bem cobiçado pelo homem comum. Uma pesquisa da Global Entrepreneurship Monitor (GEM), divulgada em 2015, mostrou que a casa própria é o principal sonho de 43% dos brasileiros e mesmo países que vivem em sistemas governamentais socialistas, como China e Cuba, reconhecem a propriedade privada.

Com a urbanização dos países, a sociedade se tornando mais complexa, e em igual medida os negócios imobiliários, uma das principais questões em relação às propriedades é como garantir o acesso e os direitos sobre um bem imóvel. A solução encontrada no fim do século XIX, e ainda vigente, são os sistemas de registro de imóveis que organizam e demonstram quem é o titular de determinado bem. Diferentes países adotaram diferentes sistemas de registro de imóveis.

Tradicionalmente, a doutrina brasileira classifica os sistemas de registro de imóveis entre francês e germânico, sendo mais correto dizer que esses sistemas são de matriz francesa ou germânica, pois, nos dois países eles sofreram modificações ao longo dos anos e, como muitos outros sistemas de registro, mesclam características das duas matrizes.

No sistema de matriz francesa, ou sistema de título, vigora o princípio da consensualidade, ou seja, a transmissão do direito de proprieda-

“Tanto do ponto de vista que proporciona a dedução teórica, como do da evidência empírica, o registro de direitos é aquele que cumpre em maior medida e de modo mais eficiente a sua função”

**Declaração de La Antigua**

de sobre imóveis é realizada por mero efeito do contrato, ou, efeito do consentimento das partes. Isso significa que o título é suficiente para alterar a situação jurídico-real de um imóvel, assim, o registro tem apenas função declarativa e a inexistência do registro predial não invalida a transmissão de propriedade.

No sistema de matriz germânica, ou sistema de direitos, vigora o princípio da legalidade e qualificação registral visando proporcionar a presunção legal de autenticidade e veracidade ao direito inscrito. Neste sistema o registro é ato obrigatório e, somente através dele, é possível garantir o direito real sobre uma propriedade. Assim, a regra é que somente é proprietário aquele que se encontra presente no Registro de Imóveis, salvo qualquer possibilidade contestação da titularidade.

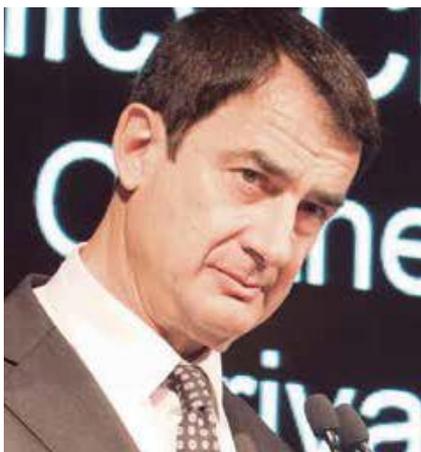
No decorrer da evolução das sociedades e das legislações vigentes em cada país, ou mesmo em diferentes regiões de uma mesma nação, os legisladores optaram pelos diferentes sistemas de registro ou mesclaram as duas vertentes em prol de um registro mais eficiente.

A divisão entre as opções de legislação de cada país se tornou matéria de comparação para definir qual seria o melhor sistema a ser adotado para garantir que as transações imobiliárias pudessem oferecer maior segurança jurídica aos compradores e, assim, fomentar um saudável e lucrativo mercado de imóveis.

Muitos estudiosos do Direito Imobiliário defendem o sistema de registro de direitos como o mais capaz de trazer segurança jurídica nas transações. Benito Arruñada, professor do departamento de Economia e Administração da Universidade Pompeu Fabra de Barcelona, Espanha, explica que “ao depurar os direitos de propriedade de cada transação evita-se que se acumulem dúvidas e que, como consequência, esforços para esclarecê-los desnecessariamente e ineficientemente se multipliquem, como ainda acontece nos registros de documentos”.

Para o espanhol Fernando Pedro Méndez

Carlos Petelinkar



Para o professor universitário Benito Arruñada “é preciso fornecer um sistema de registro efetivo e seguro e não sobrecarregar as transmissões com impostos excessivos”

“Ao depurar os direitos de propriedade de cada transação evita-se que se acumulem dúvidas e que, como consequência, esforços para esclarecê-las desnecessariamente e ineficientemente se multipliquem, como ainda acontece nos registros de documentos”

**Benito Arruñada,**  
professor universitário espanhol

González, registrador de propriedades desde 1981 e professor universitário, o sistema de registro de direitos “proporciona proteção real às titularidades imobiliárias, facilita as transações, permite taxas de juros mais baixas, favorece, em maior medida, o desenvolvimento dos mercados hipotecário e imobiliário, serve como instrumento para garantir a eficácia das resoluções judiciais ou administrativas, assim como o cumprimento das leis públicas”.

“O sistema de registro de direitos se difere ao de títulos por gerar maior da segurança jurídica. A qualificação prévia à realização do registro previne litígios. A princípio, somente pode ser registrado o que estiver em conformidade com o Direito, o que tiver potencial de atender tanto a validade, quanto a eficácia dos atos (administrativos) registrares, de modo a se evitar a realização de atos com invalidades aparentes”, destaca o registrador gaúcho João Pedro Lamana Paiva, atual presidente do Colégio Registral do Rio Grande do Sul.

“Esta qualificação nada mais é do que sujeitar o título ao filtro da Lei. O sistema de registro de direitos, pautado na legalidade, autoriza a recepção dos títulos que preenchem os requisitos legais e satisfazem as condições para gerar o direito esperado, evitando a realização de atos sujeitos a anulação, porque estes atos têm o potencial de gerar danos estruturais à cadeia dominial, comprometendo a credibilidade do sistema”, completa Lamana Paiva.

O assunto é tão discutido que, em 2003, o Centro Internacional de Direito Registral, Ipra-Cinder, se manifestou, através da Declaração de La Antigua, que teve como objetivo principal, “oferecer um modelo que sirva de referência às autoridades dos diversos países quando se trata de instrumentar as suas respectivas políticas legislativas sobre uma matéria que tanta transcendência tem para o bem-estar público”.

O documento foi resultado do Encontro Ibero-Americano de Sistemas Registrares, convocado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional, pela Fundação Internacional e para a Ibero-América de Administração e Políticas Públicas e pelo Colégio de Registradores da Propriedade e Mercantis de Espanha, realizado na cidade de La Antigua, Guatemala, entre os dias 17 e 21 de fevereiro do ano 2003, onde especialistas em sistemas registrares, consideraram conveniente formular a declaração que defende, expressamente, o sistema de registro de direitos.

“Tanto do ponto de vista que proporciona a dedução teórica, como do da evidência empírica, o registro de direitos é aquele que cumpre em maior medida e de um modo mais eficiente a sua função. Por isso, não só é a fórmula dominante no mundo, mas também, para além disso, encontra-se em clara expansão.

Observa-se, igualmente, que se estiver bem gerido, é autossuficiente, no sentido de que para cobrir o nível de segurança jurídica exigido pelo mercado não é necessário que se sirva de mecanismos complementares de segurança econômica – com os seus respectivos custos –, o que tem uma importância capital”.

A entidade voltou a se manifestar em 2005, no documento de conclusão do congresso mundial daquele ano. “A proteção que o registro de direitos, dotado de fé pública, outorga ao adquirente frente aos vícios que possam afetar a

Carlos Petelinkar



Segundo Fernando Méndez “o sistema de registro de documentos limita-se à oponibilidade dos títulos não registrados frente aos registrados e à prioridade formal”

“[o registro de direitos] Proporciona proteção real às titularidades imobiliárias, facilita as transações, permite taxas de juros mais baixas, favorece o desenvolvimento dos mercados hipotecário e imobiliário, serve como instrumento para garantir a eficácia das resoluções judiciais ou administrativas, assim como o cumprimento das leis públicas”

**Fernando Méndez,**  
registorador de imóveis espanhol

cadeia causal da qual deriva seu direito, provoca um aumento do nível de segurança jurídica imobiliária em comparação àquele que o registro de títulos ou a mera oponibilidade proporciona”.

Além das garantias jurídicas, o sistema de registro de direitos também é considerado o com menor custo, pois diminui as taxas de litígios que oneram e sobrecarregam o sistema judiciário com possíveis questionamentos quanto ao registro.

“A chave do registro de direitos é a qualificação registral, a análise pelo registrador da legalidade do título, e de sua compatibilidade com aquilo que já consta do registro. E isto é uma atividade jurídica, prudencial, em que se busca o justo legal aplicado ao caso concreto. De maneira que o registrador não será um arquivador de títulos, mas sim alguém que, em cada caso, realizará um juízo quanto à registrabilidade ou não do título levando em conta, de um lado, a Ordem Jurídica, e, de outro, a forma e o conteúdo daquilo que lhe é apresentado”, declara Jacopetti.

Para Sérgio Jacomino, presidente do Instituto

de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) e registrador de imóveis de São Paulo, é preciso levar em consideração que o registro de direitos é organizado pelo Estado e não pelo mercado. “Porque ao final e ao cabo se trata de atribuição de direitos, em que essa atribuição se ordena para a observância compulsória de toda apólice, da sociedade como um todo. Um registro que esteja ligado única e exclusivamente a empresas privadas e instituições financeiras não tem essa abrangência que tem os modelos tradicionais de registro de direitos. A distinção, portanto, tradicional é entre registro de mero depósito de documentos, cuja a robustez do direito transferido pode estar na dependência de uma declaração judicial posterior. O registro de direitos, ao contrário, porque ele tem um filtro de purificação na entrada ao atribuir o direito, atribui também uma presunção de que aquele direito está conforme ordenação jurídica de determinado país, que cumpriu as formalidades legais e com isso se evita uma inoculação do germe da patologia jurídica naquela transação imobiliária. Isto analisado em perspectiva e com uso de ferramentas de caráter econômico aponta que esses modelos são mais econômicos para a sociedade do que os meros sistemas de registro de títulos”.

Carlos Petelinckar



“Na verdade, os maiores problemas estão onde o registro não está, ou seja, as regiões em que há grande irregularidade fundiária”, afirma Ivan Jacopetti do Lago

“O sistema registral brasileiro reúne uma série de características dos sistemas de registro de direitos: nele há qualificação dos títulos, é adotado o princípio da continuidade, o registro gera inoponibilidade dos títulos não inscritos, e mais do que isso, é constitutivo”

Ivan Jacopetti do Lago,  
diretor de relações internacionais do Irib

## A OPÇÃO BRASILEIRA

O sistema de Registro de Imóveis brasileiro evoluiu como um sistema de registro de direitos, mas sem abandonar a necessidade do título antes da inscrição no registro. Ou seja, antes da inscrição é preciso apresentar um título válido (escritura pública ou instrumento particular), que será avaliado e qualificado pelo registro para somente, a partir desse ponto, realizar o assento do registro em nome do novo proprietário, garantindo direitos reais ao mesmo. O registro brasileiro ainda concede duplo efeito de constituir o direito real e de anunciá-lo a terceiros.

Isso significa que os legisladores brasileiros “beberam” tanto da fonte francesa, quanto da germânica e o registro de imóveis brasileiro é considerado de sistema eclético, ou seja, combina a necessidade do título com o modo de adquirir e concede o duplo efeito de constituir o direito real e de anunciá-lo a terceiros.

O registro de imóveis brasileiro evolui substancialmente desde seu surgimento e o Código Civil de 1916, que substituiu o Registro Geral, de natureza declarativa, por uma eficácia registral constitutiva *juris tantum*, de acordo com os artigos 856 e seguintes, foi um marco para o sistema registral. A partir dele foi necessária a criação de um novo sistema de Registro de Imóveis, regulamentado pelo Decreto Legislativo de nº 4.827, de 1924. Já em 1928 foi introduzido o princípio da continuidade, com a exigência da publicidade registral do título anterior.

A Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, fez uma nova alteração substancial no registro substituindo o fôlio pessoal pelo fôlio real. A partir deste momento cada imóvel objeto de matrícula passou a ter uma individualização e especialização geográfica. A lei concentrou na matrícula os registros e as averbações dos títulos que tenham por objeto o imóvel matriculado e esses são efetuados cronologicamente.

“O sistema registral brasileiro reúne uma série de características dos sistemas de registro de direitos: nele há qualificação dos títulos, ou seja, são repelidos os títulos incompatíveis com a ordem jurídica; é adotado o princípio da continuidade; o registro gera inoponibilidade dos títulos não inscritos, e mais do que isso, é constitutivo”, explica Ivan Jacopetti do Lago, registrador de Paraguaçu Paulista, em São Paulo, diretor de relações internacionais do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), mestre e doutor em Direito Civil pela Faculdade de Direito da USP - Largo de São Francisco e pós-graduado pelo Centro de Estudos Notariais e Registrais da Universidade de Coimbra (CeNoR), Portugal.

A professora doutora Mónica Jardim, docente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal, avalia o sistema registral brasileiro positivamente como um sistema que atinge seu objetivo de “assegurar a segurança jurídica”.

“Tal ocorre porque, o sistema registral brasileiro - apesar de, tal como o português, não conceder uma forte tutela aos terceiros - obedece à técnica do fôlio real - não de fôlio pessoal -, impõe o acesso ao registro dos direitos reais adquiridos *inter vivos* ou *mortis causa* - não apenas *inter vivos* -, consagra o princípio da continuidade ou do trato sucessivo, bem como, o princípio da legalidade em toda a sua apli-

Carlos Petelinckar



A professora Mónica Jardim afirma que o sistema registral brasileiro atinge seu objetivo de assegurar segurança jurídica

“O sistema registral brasileiro obedece à técnica do fôlio real, impõe o acesso ao registro dos direitos reais adquiridos *inter vivos* ou *mortis causa*, consagra o princípio da continuidade ou do trato sucessivo, bem como, o princípio da legalidade em toda a sua amplitude e gera presunções registrais”

Mónica Jardim,  
docente portuguesa

tude - como controle dos aspectos registrais, formais e substantivos - e gera presunções registrais”, completa a docente portuguesa.

Jacopetti do Lago concorda com a avaliação da docente portuguesa e afirma que apesar de falhas pontuais o sistema de registro brasileiro entrega segurança jurídica para o mercado. “Na verdade, os maiores problemas estão onde o registro não está, ou seja, nas regiões em que há grande irregularidade fundiária. Um grande desafio é trazer para o registro todas estas regiões sem comprometer a qualidade da informação que o mesmo gera. Por que não matricular todos os lotes de um certo bairro irregular com base na declaração de cada ocupante? Isto não se pode fazer exatamente por contrariar a essência do registro de direitos. É o relativo rigor no controle das informações que entram no registro que fazem com que a certidão por ele expedida não seja apenas papel colorido, mas sim informação segura sobre a situação jurídica do bem”.

O registrador ainda completa que já se observou uma relação direta entre valorização da terra e registro, ou seja, uma propriedade devidamente registrada é mais valiosa do que uma sem o registro. ●

# “O registro de direitos proporciona proteção real às titularidades imobiliárias”

**Fernando Pedro Méndez González, registrador de imóveis espanhol, compara os dois sistemas de registros imobiliários existentes e crava: “o direito de propriedade cumprir sua função econômica é sua real função social”.**

O titular do registro de propriedades de Castelldefels, Barcelona, Espanha, e professor universitário Fernando Pedro Méndez González foi decano do Colégio de Registradores da Propriedade e Mercantis da Espanha (2001) e, durante os mais de 30 anos de atividade registral, deu importantes contribuições a sistemas de registro de todo o mundo como quando foi consultor do governo do México, em 2008, na reforma do sistema de registro imobiliário do país e ainda da criação do registro de imóveis de Moscou e da região de Samara, na Rússia.

Em entrevista à *Cartórios com Você*, Fernando Méndez utiliza a análise econômica do direito para a compreensão dos sistemas de registro de imóveis e destaca as vantagens do sistema de registro de direitos sobre o registro de documentos. “O registro de direitos proporciona proteção real às titularidades imobiliárias, facilita as transações, permite taxas de juros mais baixas, favorece, em maior medida, o desenvolvimento dos mercados hipotecário e imobiliário, serve como instrumento para garantir a eficácia das resoluções judiciais ou administrativas, assim como o cumprimento das leis públicas — fiscais, ambientais, etc. — ao exigir seu cumprimento para ir a registro, rejeitando-o em caso do não atendimento aos requisitos.”

**CcV – Como o sistema de registro de direitos pode garantir a função social da propriedade?**

**Fernando Méndez** – O termo “função social” da propriedade foi usada pela primeira vez por L. Duguit no início do século passado como uma maneira de defender o direito de propriedade privada contra concepções contrárias ao que estavam ganhando força na Rússia e na Europa Ocidental. Mas Duguit nunca definiu o que ele entendia pela função social da propriedade. A expressão, no entanto, foi um grande sucesso, para se conectar com o triunfo dos bolcheviques na Rússia e o surgimento dos chamados direitos sociais, expressão que aparece pela primeira vez na Constituição Mexicana de 1917, depois em Weimar e, finalmente, é generalizada após a Segunda Guerra Mundial. Em última análise, isso significa um enfraquecimento dos poderes do proprietário, tanto de disposição material quanto de disposição legal e transferência de parte desses poderes para os políticos no poder, que exigem licenças prévias para determinados atos ou impõem novos limites, além de uma transferência através de uma parte — maior ou menor — dos rendimentos obtidos pelos proprietários, que devem ser considerados como empresários na gestão dos recursos



Fernando Pedro Méndez González, decano do Colégio de Registradores da Propriedade e Mercantis da Espanha

escassos necessários para a sobrevivência. O registro de propriedades, especialmente se for um registro de direitos, pode desempenhar um papel importante no controle efetivo dos requisitos para o exercício do direito de propriedade cumpra sua função social assim entendido - v.gr: Licença segregação ou limites de construção, ou de controle de limites - v.gr.: número de andares de um edifício que podem construídos, ou seja, uma função que pode se assimilar a “gatekeeper” (porteiros) do campo da análise econômica do direito, ou seja, alguém estranho e imparcial em relação às partes do negócio, que desempenha função de assegurar e facilitar as transações legais. Também tem como função atuar nos controles anteriores mencionados, negando o acesso ao registro, com todas as suas consequências para as transações ou operações jurídicas que não cumprem as normas de direito público relativas à transação e implementam a chamada função social da propriedade, fiscalizando os tributos que incidem sobre a transação, obter as licenças apropriadas, etc. É uma maneira elegante e eficaz de se fazer cumprir a lei sem a necessidade de criar instituições novas, e custosas, projetadas para garantir e facilitar o cumprimento das normas. Para ser viável esta função adicional do registro é essencial que a inscrição (ato do registro) exercida por agentes econômicos exceda o custo cobrado pelo sistema tradicional de registro de imóveis

para permitir a inscrição de imóveis e proteção das posses. Em outro caso, fracassará e as contratações informais e todas as suas consequências proliferarão.

**CcV – Como o sistema de registro de direitos pode garantir a função econômica da propriedade?**

**Fernando Méndez** – Nenhum sistema de registro pode garantir sozinho que o direito de propriedade privada possa cumprir sua função econômica. Isso requer um sistema legal que reconheça o direito à propriedade privada com amplitude e profundidade suficientes para que os indivíduos estejam interessados em investimentos de longo prazo, e facilite as transações de modo que seja possível a retribuição de recursos para aqueles que são capazes de fazer uso mais eficiente deles. Ambos os componentes integram a função econômica dos direitos de propriedade privada. É também necessário que o Estado faça cumprir leis e contratos, bem como uma justiça independente. O registro da propriedade faz parte deste quadro institucional e pode efetivamente ajudar a propriedade a cumprir sua função econômica, especialmente se for um registro de direitos. Na minha opinião, o direito de propriedade cumprir sua função econômica é sua real função social. O primeiro componente do papel econômico — que os indivíduos estejam interessados em investir a longo prazo — con-

tribui fornecendo atribuição de posse proteção “in rem” ou “erga omnes”, ou seja, frente a todos, algo acessível, na ausência de um registro de direitos, apenas através de usucapião, cujos os prazos são incompatíveis com as exigências de uma economia de mercado. Um registro de direitos é alcançado quando intervém no sistema de transmissão e fornece, aos titulares que adquirem uma propriedade registrada, poderes para dispor de acordo com o registro, a título oneroso, e ignorando uma possível imprecisão do registro, uma “in rem” (direitos reais). O proprietário registrado no qual essas características concordam não é um portador meramente obrigacional ou contratual, mas um portador real, ou seja, sua propriedade goza do mais alto grau de segurança jurídica. O segundo componente da função econômica — facilitar realocação contínua de recursos, ou seja, transações — contribui fornecendo conhecimento ao mercado não só de quem é a posse, mas também quais são as possíveis causas de perda de seus direitos que devem ser conhecidas pelo possível comprador — embargos anotados no registro, hipotecas, condição resolutiva, etc, ou seja, fornecendo informações essenciais para que o comprador possa decidir se a transação é segura ou não, eliminando assim, as incertezas e, portanto, reduzindo os custos de transação.

#### **CcV – Quais as principais vantagens do registro de direitos sobre o registro de documentos?**

**Fernando Méndez** – São muitas. O registro de direitos proporciona proteção real às titularidades imobiliárias, facilita as transações, permite taxas de juros mais baixas, favorece, em maior medida, o desenvolvimento dos mercados hipotecário e imobiliário, serve como instrumento para garantir a eficácia das resoluções judiciais ou administrativas, assim como o cumprimento das leis públicas — fiscais, ambientais, etc. — ao exigir seu cumprimento para ir a registro, rejeitando-o em caso de não atendimento aos requisitos. Já o sistema de registro de documentos limita-se à oponibilidade dos títulos não registrados frente aos registrados e à prioridade formal, o que dificulta o cumprimento dessas funções, impedindo algumas delas, uma vez que não

podem fornecer a identidade do titular com poder de disposição ou os encargos e outros direitos reais sobre a propriedade.

#### **CcV – Por que não podemos levar em conta os impostos quando falamos de custos de registro?**

**Fernando Méndez** – Infelizmente, é uma confusão bastante frequente, reforçada pelo fato do relatório Doing Business, do Banco Mundial, incluir os custos fiscais de uma transação imobiliária dentro dos custos de registro, resultando em erros significativos. Produz a ilusão, por exemplo, que os países com sistemas de registro mais caros — e, também, às vezes com efeitos jurídicos menores, portanto, menores taxas (impostos) transacionais — dão a impressão de ser menos dispendiosos do que os outros, simplesmente pelo fato de que os impostos cobrados sobre transações imobiliárias são mais baixos. É o caso de alguns países desenvolvidos que, assim, dão a impressão de ter sistemas de registro de maior qualidade. Os impostos cobrados sobre transações imobiliárias não fazem parte do processo de transmissão de propriedade (titularidade). Os processos transmissivos podem não estar sujeitos ou isentos do imposto e, para o registro, o pagamento prévio do imposto pode ser exigido ou não. Depende de cada país. Por exemplo, o registro pode não ser obrigatório e praticado, mas deixar a propriedade afetada, através do assento de registro correspondente, em caso de não pagamento do imposto. Este é um dos exemplos típicos em que o registro atua como um gatekeeper, como dito anteriormente. Se o fato do registro vedar a inscrição a que não paga estes impostos é computado como custo de registro, também deveria ser considerado como custo de registro todos os casos em que o registro atua como um gatekeeper, ou seja, o custo que é considerado para que os agentes econômicos sejam obrigados a cumprir certas leis se quiserem que sua propriedade desfrute de proteção do registro. Mas, neste caso, também deveriam computar os custos alternativos o que, no entanto, nunca é feito. Isso induz os governos a adotarem políticas errôneas em matéria de registro.

#### **CcV – Como o Estado se beneficia do correto funcionamento de um sistema de registro?**

**Fernando Méndez** – Há muitos, especialmente, se o registro é de direitos. Ao proibir o registro sem o pagamento do imposto correspondente que tributa as transações, permite uma maior efetividade da tributação imobiliária sem maiores custos de fiscalização. Ao dar aos direitos uma maior segurança jurídica e facilitar as transações, as propriedades são mais valiosas e há mais transações, o que contribui decisivamente para o crescimento econômico — e, portanto, para o aumento da arrecadação de impostos — e para o bem-estar. Ao fornecer eficácia erga omnes às titularidades imobiliárias, o registro passa a ser um instrumento valioso para a eficácia das decisões judiciais e, também administrativas, mediante as anotações de embargos no próprio registro, o que não é possível com um registro de documentos. Quando não há dúvidas sobre a titularidades das propriedades

“O registro da propriedade faz parte deste quadro institucional e pode efetivamente ajudar a propriedade a cumprir sua função econômica, especialmente se for um registro de direitos. Na minha opinião, o direito de propriedade cumprir sua função econômica é sua real função social”

imobiliárias, os procedimentos de execuções de hipotecas podem ser mais rápidas e produzir efeitos positivos no mercado como menores taxas de juros, o que permite o acesso ao crédito a camadas da população que, de outra forma, seriam excluídas do mercado de crédito hipotecário e, portanto, cair nas mãos de pessoas que oferecem financiamento com taxas de juros abusivas, à margem da formalidade do mercado. Finalmente, devido ao valor agregado da titularidade e para os proprietários, o Estado pode atribuir ao registro uma variedade considerável de gatekeepings — não apenas pela fiscalização de pagamento de impostos, mas também pela fiscalização das leis urbanas, ambientais e de combate à lavagem de dinheiro, desde que o custo de conformidade de tais leis para aqueles que querem a proteção do registro seja menor do que o valor acrescentado ao mesmo. Isso destaca o grave erro que certos governos incorrem em introduzir exceções ao registro público para o benefício de certos grupos e em detrimento do público em geral.

#### **CcV – Qual sua opinião sobre o relatório Doing Business em sua função de avaliar economias, principalmente, no quesito Registro de Imóveis?**

**Fernando Méndez** – Minhas críticas ao relatório Doing Business concentraram-se em denunciar uma falha metodológica séria em se referir a registros de propriedades e, também, a registros mercantis. Tal falha consiste em apenas analisar custos, mas não benefícios, ou seja, quais são os custos alternativos poupados, aos quais devem ser acrescentados os efeitos positivos induzidos. v.gr: possibilidade de agir como um gatekeeper ou não, no caso ocorrer. Se apenas os custos de processamento são analisados, tanto em relação ao tempo quanto em relação ao custo em dinheiro, mas não os benefícios, informações errôneas estão sendo fornecidas e, portanto, os governos são induzidos a adotar políticas equivocadas em termos de registro. Primeiro, é necessário definir quais são os efeitos desejáveis de um sistema de registro e depois julgar os sistemas de acordo com sua eficácia e eficiência para alcançar seus objetivos. O Doing Business não faz nada disso. ●

“Um registro de direitos é alcançado quando intervém no sistema de transmissão e fornece, aos titulares que adquirem uma propriedade registrada, poderes para dispor de acordo com o registro, a título oneroso, e ignorando uma possível imprecisão do registro, uma “in rem” (direitos reais).”

# A experiência americana e as bolhas imobiliárias

**Sistema de registro de imóveis dos Estados Unidos é formulado em cima de cadastros – público e financeiro - e lastreado na contratação de apólices securitárias.**

O estouro da grande crise da “bolha imobiliária” norte-americana, que afetou economias por todo o mundo, completou 11 anos em 2018. Após mais de uma década muito ainda se discute sobre as causas e consequências da crise que derrubou grandes bancos americanos e fez o forte e promissor mercado imobiliário se apeguar diante dos problemas enfrentados.

Nos Estados Unidos vigora o sistema de registro de títulos, onde uma transação imobiliária é dada como segura após a avaliação da cadeia de títulos. Diferentemente do sistema de registro de direitos, no de documentos não se confirma a titularidade ou se reconhecem direitos através do registro, mas somente se publicam documentos que tenham transações. “O sistema de registro de documentos limita-se à oponibilidade dos títulos não registrados frente aos registrados e à prioridade formal, o que dificulta o cumprimento dessas funções, impedindo algumas delas, uma vez que não podem fornecer a identidade do titular com poder de disposição ou os encargos e outros direitos reais sobre a propriedade”, esclarece Fernando Pedro Méndez González, registrador espanhol de propriedades desde 1981 e professor universitário.

“O sistema de registro de títulos garante somente prioridade, quando se tem em vista dois negócios jurídicos válidos. Se um mesmo imóvel é vendido a duas pessoas diferentes, por dois negócios igualmente válidos, levará a melhor quem primeiro registrou. Não há qualquer presunção de validade: pode haver dez negócios registrados dizendo respeito ao mesmo bem, e nenhum deles ser válido. Assim, se o adquirente quiser realizar uma compra segura deverá recorrer a outras instituições,

“O sistema de registro de títulos garante somente prioridade, quando se tem em vista dois negócios jurídicos válidos. Se um mesmo imóvel é vendido a duas pessoas diferentes, por dois negócios igualmente válidos, levará a melhor quem primeiro registrou”

Mónica Jardim, docente portuguesa



Para o corretor brasileiro Ricardo Castillo Molina, que atua nos Estados Unidos: “é comum as partes do negócio optarem pelo seguro de escritura para afastar possíveis perdas futuras e essa apólice precisa ser feita a cada nova transação de venda”

o que aumenta, necessariamente, os custos de transação”, completa Ivan Jacopetti do Lago, registrador de Paraguaçu Paulista, em São Paulo, diretor de relações internacionais do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), mestre e doutor em Direito Civil pela Faculdade de Direito da USP - Largo de São Francisco e pós-graduado pelo Centro de Estudos Notariais e Registros da Universidade de Coimbra (CeNoR), Portugal.

Isso não significa que não exista um sistema de registro de imóveis nos Estados Unidos. Ele existe sim, é chamado de Public Records e é gerido pelos condados, uma subdivisão administrativa de Estado federado, e está ligado diretamente ao Poder Judiciário. Nele é possível verificar, por meio eletrônico, a “atual” situação jurídica de um imóvel e a consulta é totalmente livre, para qualquer cidadão. Porém, em muitos condados, essa atualização da situação de um imóvel pode demorar semanas e até meses, onde, nesse meio tempo, a propriedade pode ter sido vendida ou hipotecada. Portanto, o registro nos Estados Unidos se assemelha a um simples cadastro que não tem o compromisso de garantir ao comprador a verdadeira situação de determinada unidade porque as transações imobiliárias se valem, como dito anteriormente, pela cadeia de títulos apresentada pelo vendedor ou solicitante de uma eventual hipoteca.

A avaliação da validade desses títulos, a chamada Lien Search, busca por pendências que impossibilite a venda do imóvel, é feita por uma Title Company, espécie de associação de advogados especializados em Direito Imobiliário, que validam a cadeia de documentos e repassam as informações para o banco, em uma possível negociação de hipoteca ou financiamento, e para a seguradora que vai fazer uma apólice de seguro para essa transação, o chamado seguro de escritura (Title Insurance). Em resumo, essa apólice de seguro garante o ressarcimento do valor da transação caso se encontre alguma irregularidade após o fechamento do negócio.

Segundo Ricardo Castillo Molina, corretor de imóveis (Real State Broker) no Estado americano da Flórida há oito anos e fundador da imobiliária Talent, apesar da apólice ser facultativa, é prática de mercado que o vendedor faça o seguro em favor do comprador. Ainda segundo o corretor de imóveis, esse seguro custa cerca de US\$ 2 mil para uma propriedade de US\$ 300 mil, e, pelo menos na Flórida, é válido para a transação como um todo, não sendo preciso renovar esse seguro anualmente. “É muito comum que, mesmo após a verificação dos títulos, as partes do negócio acabem optando pelo seguro de escritura para afastar possíveis perdas futuras e essa apólice precisa ser feita a cada nova transação de venda”, esclarece. Molina ainda explica que apesar de parecer muito fácil enganar algum comprador com títulos falsos, pois esses contratos são documentos impressos de maneira simples, sem papel especial ou outro tipo de afastamento de falsificação, a pena de cerca de 50 anos de prisão para esse tipo de ato ilícito reduz os casos a quase zero.

Quando olhado somente pelo aspecto das transações de compra e venda de imóveis, o sistema parece simples e relativamente seguro, já que as apólices atuam como garantia sobre o valor do imóvel. Porém o mercado imobiliário estadunidense é muito mais complexo devido às quantidades de hipotecas contratadas e a negociação das mesmas entre as entidades credoras. Muitas vezes se contrata a hipoteca pelo banco A e ela é vendida ao banco B sem que o devedor seja notificado ou esse trâmite seja publicizado no Public Records.

É exatamente esse tipo de negociação umas das responsáveis pela grande “bolha imobiliária” americana que, na verdade, foi uma junção do calote dos devedores, que viram suas propriedades perderem valor e suas dívidas aumentarem, com a dificuldade dos bancos de executar essas hipotecas, já que uma cortina de fumaça cobria exatamente quem era o credor dessas hipotecas que foram exaustiva-

“Há uma confusão de interesses, porque um registro de direitos pressupõe, pela sua modelagem, que ele não estará ou não poderá ser facilmente capturado pelos interesses dos contratantes, seja do vendedor, seja do comprador, seja do agente do crédito imobiliário, do credor hipotecário ou credor na alienação fiduciária, seja em relação a terceiros que tenham interesse naquele determinado imóvel”

**Sérgio Jacomino, presidente do Irib**

mente negociadas entre entidades sem terem sido levadas a registro. Também, quando as hipotecas eram executadas e os bens tomados dos devedores, não havia comparadores para as residências, já que a crise afetou a maior parte dos americanos. A crise criou uma enorme quantidade de casas vazias e milhares de pessoas que não tinham mais onde morar. Os preços dos imóveis caíram e grandes entidades credoras afundaram.

#### **O PAPEL DO MERS NA CRISE**

O Mortgage Electronic Registration System (MERS) foi criado entre os anos 1993 e 1997, por grandes entidades financeiras, como bancos, com o objetivo de simplificar e agilizar o processo de registro de cessões hipotecárias, transação que cresceu além da capacidade de gestão do Public Records. O MERS conseguiu evitar a exigência de documentação e registro para essas concessões de crédito, criando um “sistema paralelo” de registro onde nunca esteve muito bem claro quem era o verdadeiro credor daquela dívida, podendo ser qualquer um dos seus 5 mil membros. E o argumento da criação do MERS era exatamente o mau funcionamento e a lentidão do Public Records. “No sistema de registro de títulos, por arquivamento, as contratações vão sendo feitas sem precisão absoluta, sem o controle, sem a qualificação sobre quem efetivamente é o titular do domínio, permitindo que ocorram contratações por quem não é dono. Neste sistema confia-se que quem contrata detém o domínio, mas quando isso não ocorre a questão se resolve em indenizações (razão de terem de contratar seguros)”, explica João Pedro Lamana Paiva, presidente do Colégio Registral do Rio Grande do Sul.



O Mortgage Electronic Registration System (MERS) ainda controla cerca de 30 milhões de empréstimos nos Estados Unidos

“Quando se faz uma busca por MERS, é possível verificar que há inúmeras demandas porque esses cadastros, que são apenas cadastros, que estão em instituições financeiras privadas, substituíram os registros que eram feitos originariamente nos condados e estão, desde o fim dos anos 1990, custodiados por instituições financeiras”, explica Sérgio Jacomino, presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) e registrador de imóveis de São Paulo. “Há uma confusão de interesses, porque um registro de direitos pressupõe, pela sua modelagem, que ele não estará ou não poderá ser facilmente capturado pelos interesses dos contratantes, seja do vendedor, seja do comprador, seja do agente do crédito imobiliário, do credor hipotecário ou credor na alienação fiduciária, seja em relação a terceiros que tenham interesse naquele determinado imóvel. O registro tem que se manter independente desses interesses que naturalmente existem na sociedade. No caso do modelo dos EUA, há essa confusão de interesse porque é um registro tocado, administrado e financiado por uma das partes que é o credor”, completa.

O MERS ainda controla cerca de 30 milhões de empréstimos nos Estados Unidos, e essa falta de clareza de quem é o real credor continua sendo citada como um dos pontos que

“É muito comum que, mesmo após a verificação dos títulos, as partes do negócio acabem optando pelo seguro de escritura para afastar possíveis perdas futuras e essa apólice precisa ser feita a cada nova transação de venda”

**Ricardo Castillo Molina, corretor de imóveis em Orlando, Estados Unidos**

causou a crise americana de 2008. A empresa voltou aos noticiários americanos no mês de setembro de 2018, dessa vez para anunciar que o controle majoritário está nas mãos da ICE, mesma corporação que controla a Bolsa de Valores de Nova Iorque. Segundo o Financial Times, a empresa pretende modernizar o sistema para agilizar e dar maior transparência a ele. ●

# “Um sistema de registro de direitos é aquele que consagra o princípio da fé pública registral”

Às vésperas de lançamento de seu novo livro, a docente portuguesa Mónica Jardim propõe uma nova classificação entre os sistemas registrais entre fortes e fracos. “O registro de direitos é aquele que cumpre em maior medida e de um modo mais eficiente a sua função”.

A importância do registro baseado na segurança jurídica preventiva não é percebida pela maioria das pessoas. Principalmente quando ela existe, e ninguém se dá conta. “Mas se faltasse todos notaríamos, pois, a sociedade afundar-se-ia na lama da insegurança e o progresso econômico desapareceria como por magia negra”, explica a professora portuguesa Mónica Jardim, fazendo uma analogia com a cidade de Amsterdã, capital da Holanda, que é sustentada por vigas e na qual a população não se dá conta no dia a dia.

Presidente do Centro de Estudos Notariais e Registrais da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (CeNoR), professora auxiliar da Faculdade de Direito de Coimbra, regente de Direito das disciplinas de Direito das Coisas e de Direito dos Registos e do Notariado na licenciatura em Direito e da disciplina de Direito Imobiliário e Registral no Mestrado Científico, a portuguesa Mónica Jardim propõe uma nova classificação para os sistemas registrais imobiliários entre sistemas fracos e sistemas fortes, baseada na existência ou não de tutela ao terceiro adquirente de boa-fé.

O novo livro da docente portuguesa *“Publicidade Registral Imobiliária - Estudo sobre os sistemas registrais”* terá como foco principal a abordagem deste tema. Abaixo, em entrevista exclusiva concedida à *Revista Cartórios com Você*, Mónica Jardim fala sobre a nova proposta de classificação sobre os sistemas registrais vigentes e suas características.

“Pode afirmar-se, sem dúvida ou hesitação, que os sistemas registrais desempenham funções essenciais numa economia de mercado, não só em relação ao desenvolvimento dos mercados creditícios hipotecários mas, também, em relação ao funcionamento eficiente do sistema econômico no seu conjunto.”

Carlos Petelinhar



Mónica Jardim, presidente do Centro de Estudos Notariais e Registrais da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (CeNoR)

**CcV – É possível afirmar que o sistema de registro de direitos dá direitos reais imobiliários em ativos econômicos?**

**Mônica Jardim** – Com certeza, um sistema de registro de direitos é aquele que consagra o princípio da fé pública registral. E o princípio da fé pública registral impede, em relação aos terceiros de boa fé e titulares registraes, a prova do fato contrário ao constante do registro, garante-lhes a existência, a extensão e a titularidade dos direitos reais registrados e, portanto, assegura-lhes a manutenção da sua aquisição. Este princípio protege os terceiros que confiaram no conteúdo registral, desde que preencham as restantes condições exigidas pela lei. Mas, este princípio não favorece apenas os terceiros. De fato, a maior segurança do tráfico por si gerada interessa também àquele a quem efetivamente pertence o direito. Portanto, uma das formas de proteger o titular é valorizando e, assim, facilitando a transmissão do seu direito. Explicitando, como é evidente, em um sistema de registro de direitos, o verdadeiro titular do direito, caso o queira transmitir ou onerar, terá mais facilidade em encontrar um interessado que lhe ofereça um bom valor, uma vez que este terá a certeza de que fará uma aquisição segura.

**CcV – Na declaração de Antigua o Cínder declara, “tanto do ponto de vista que proporcional a dedução teórica, como do da evidência empírica, o registro de direitos é aquele que cumpre em maior medida e de um modo mais eficiente a sua função. Por isso, não só é a fórmula dominante no mundo, mas também, para além disso, encontra-se em clara expansão”. Ainda é possível concordar com essa afirmação?**

**Mônica Jardim** – Não temo dizer que sim. Os sistemas de registro de direitos, como já citados, são aqueles que consagram o princípio da fé-pública segundo o qual, a favor de terceiros de boa-fé, o conteúdo dos livros do registro é íntegro e exato, ainda que seus assentos não correspondam à realidade jurídica extra-registral. O princípio de fé-pública registral impede, em relação aos terceiros de boa-fé e titulares registraes, a prova do fato contrário ao constante do registro, garante-lhes a existência, a extensão e a titularidade dos direitos reais registrados e, portanto, assegura-lhes a manutenção da sua aquisição. Em resumo, para o terceiro que preencha os requisitos impostos por lei, para se beneficiar do funcionamento do princípio da fé-pública registral, a inscrição vale título. Ora, deste modo, é garantida a segurança do tráfico e, como anteriormente referimos, também é garantida a segurança estática, pois, repetimos: uma das formas de proteger o titular é valorizando e, assim, facilitando a transmissão do seu direito. Consequentemente, o registro de direitos é aquele que cumpre em maior medida e de um modo mais eficiente a sua função.

**CcV – Apesar dos pontos negativos do sistema de registro de títulos, há países em que ele funciona muito bem. A que se deve isso?**

**Mônica Jardim** – Na minha perspectiva, cumpre referir dois aspectos: Primeiro, o efeito básico da Publicidade Registral é a oponibilidade

“Em um sistema de registro de direitos, o verdadeiro titular do direito, caso o queira transmitir ou onerar, terá mais facilidade em encontrar um interessado que lhe ofereça um bom valor, uma vez que este terá a certeza de que fará uma aquisição segura

*erga omnes*. Ou seja, a inscrição registral faz com que as situações jurídico-reais produzam ou consolidem a oponibilidade *erga omnes* que lhes é conatural e, ao invés, a ausência da inscrição registral impede que as situações jurídicas, susceptíveis de serem registradas, que não tenham acedido ao registro, produzam ou continuem a produzir tal eficácia. Por isso, qualquer sistema registral concede a quem pretende adquirir a garantia de que, desde que registre com prioridade, ficará a salvo dos “ataques” de qualquer terceiro que haja adquirido um direito incompatível do mesmo *dante causa*. É denominada *força negativa ou preclusiva do registro*. Ora, tal garantia, revela-se um plus perante a realidade existente em ordenamentos jurídicos onde inexistem sistema registral e, consequentemente, é reconhecida a oponibilidade *erga omnes* dos direitos reais como consequência direta e exclusiva do negócio jurídico solene (ou deste e da *traditio* da coisa). De fato, nestes ordenamentos jurídicos – em que inexistem registro –, os terceiros podem ser defraudados nos seus interesses, “adquirindo” uma coisa ou um direito cuja titularidade já não pertence (ou nunca pertenceu) ao seu transmitente ou que está gravado com um direito real que desconheciam (por exemplo, uma servidão ou uma hipoteca), vendo-se, depois, desprovidos dos direitos que pensaram ter adquirido ou limitados no exercício dos direitos que efetivamente hajam adquirido. Por isso, nestes ordenamentos jurídicos, aquele que pretende adquirir um direito real necessita de proceder a indagações minuciosas sobre a titularidade dos direitos o que, inevitavelmente, gera entorpecimento no tráfico jurídico.

**CcV – Qual seria o segundo aspecto a ser destacado?**

**Mônica Jardim** – Na generalidade dos sistemas de registro de títulos, o registrador é o único responsável pela regularidade e validade dos atos que autoriza e, portanto, responde pela existência do direito na esfera jurídica do transmitente. Por isso, nas escrituras há sempre uma parte na qual se manifestam, sob a responsabilidade do notário, as origens do direito do disponente, e na qual se indica a série de transmissões ocorridas nos últimos anos, com referência minuciosa dos títulos e titulares sucessivos. Saliente-se que a investigação e análise dos títulos anteriores por parte

do registrador estende-se ao número de anos necessários para que possa assegurar ao potencial adquirente que, em último caso, sempre poderá invocar a usucapião.

**CcV – Qual a razão da proposta de definição de sistemas entre fracos ou fortes?**

**Mônica Jardim** – A doutrina, regra geral, considera que a proteção concedida ao terceiro, em face de um fato registrável, se traduz numa característica do sistema registral que não pode ser examinada à margem do sistema como um todo. E (a doutrina) distingue entre o denominado modelo de registro de documentos (*deed system*) – que integra os sistemas registraes que concedem uma proteção fraca aos terceiros em face do fato registrável – e o denominado modelo de registro de direitos (*title system*) – que integra os sistemas registraes que concedem uma proteção forte ao referido terceiro, ao consagrarem o princípio da fé pública registral –, afirmando, de forma expressa ou implícita, que a diversa tutela concedida aos terceiros é uma consequência das restantes características distintivas do sistema do registro de imóveis em causa. Segundo o nosso entendimento, a diversa tutela de que beneficiam os terceiros em face do fato registrável em determinado sistema não pode ser vista como uma simples consequência de outras características do referido sistema registral – ao contrário do que é afirmado de forma expressa ou implícita por grande parte da doutrina que se preocupa em distinguir entre o denominado modelo de registro de documentos e o denominado modelo de registro de direitos. De fato, consideramos que as diversas características do sistema justificam mas são, sobretudo, justificadas pelo tipo de tutela concedida ao terceiro. Tutela esta que, na generalidade dos sistemas registraes, depende de uma opção feita, previamente, pelo legislador (tendo em conta os outros sistemas registraes já existentes) quanto à solução para o conflito entre a segurança do direito ou segurança estática e a segurança dinâmica ou a segurança do tráfico jurídico. Explicitando, é certo que em um sistema registral de fôlio pessoal que consagre o princípio da legalidade de forma limitada e no qual apenas sejam publicadas aquisições inter vivos e, consequentemente, não se encontre consagrado o princípio do trato sucessivo, a tutela concedida aos terceiros em face do fato registrável tem, necessariamente, de ser fraca. No entanto, consideramos que o legislador de cada país, regra geral, optou entre tutelar o verdadeiro titular do direito ou, ao invés, o terceiro – para, assim, garantir a segurança do tráfico jurídico –, e, em função dessa opção, modelou o restante sistema registral, adotando estes ou aqueles princípios e adaptando e introduzindo exceções às regras substantivas (*nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet; resolutio iuris dantum resolutio ius accipiens; quod nullum est nullum producit effectum*). Princípios registraes estes que, muitas vezes, evoluíram – por forma a dar mais credibilidade ao sistema implantado – sem envolverem uma alteração de fundo na opção feita pelo legislador em dar prevalência a uma das duas seguranças em conflito e que, consequentemente, não foram acompanhados de uma mudança geral no tipo de tutela conce-

dida aos terceiros. Tanto assim é que, por um lado, um sistema registral que apresenta as características típicas de um modelo de registro de direitos nem por isso pode assegurar, em absoluto, que apenas acedem ao registro títulos válidos e, apesar dessa margem de incerteza ou por causa dela, consagra o princípio da fé-pública registral que protege o terceiro perante os vícios, insusceptíveis de serem detectados pelo conservador, quando eles afetam o fato jurídico aquisitivo do seu *dante causa*. Por outro, os mais importantes sistemas que não adotam o princípio da fé-pública registral – e que são apresentados como protótipos do registro de documentos – fazem-no, porque, quer em meados do século XIX, quer em meados do século XX, após ter sido debatida a possibilidade de da sua consagração, o mesmo foi rejeitado, ou porque foi considerado incompatível com os princípios tradicionais de direito substantivo – *nemo dat quod non habet, quod nullum est nullum producit effectum, resolutio iuris dantum resolutio ius accipiens* – assim como no direito francês; ou, porque se considerou que era imprescindível acautelar quer os interesses do verdadeiro proprietário, quer os do terceiro adquirente de boa-fé e do tráfico jurídico e que tal podia ser assegurado mediante a introdução de alterações ao clássico direito substantivo “puro”: assim como no direito italiano. E, por fim, existem sistemas que foram evoluindo e, assim, passaram a ter características típicas de um sistema de registro de direitos – não podendo, por isso afirmar-se que são sistemas de registro de documentos –, sem, no entanto, tal evolução ser acompanhada de uma mudança geral no tipo de tutela concedida aos terceiros e, portanto, sem que fosse adotado o princípio da fé-pública registral: assim como ocorreu no direito português e no brasileiro. Por todo o exposto, preferimos integrar os sistemas registrais em um de dois grupos: sistemas de proteção fraca e sistemas de proteção forte.

**CcV – Quais seriam as características de cada um desses sistemas?**

**Mónica Jardim** – Os primeiros (os de proteção fraca) apoiam-se na ideia de que entre dois atos dispositivos sucessivos, outorgados pelo mesmo titular, sobre um mesmo imóvel ou direito, o primeiro que acede ao registro prevalece so-

bre o outro, na medida em que sejam incompatíveis ou contraditórios entre si. Portanto, não visam proteger o “terceiro” que, integrando-se numa e mesma cadeia de transmissões, possa ver a sua posição afetada por uma ou várias causas de inexistência, invalidade ou de cessação de eficácia *ex tunc* que atinjam atos anteriores àquele em que foi interveniente. Por isso, a inexistência, a invalidade ou a cessação de eficácia *ex tunc* das situações jurídicas registradas afetam sempre o “terceiro” adquirente que haja obtido o registro a seu favor; mesmo quando o sistema registral sujeita a registro a ação de nulidade, de anulação, de resolução, de revogação, etc., e tal registro não seja lavrado antes do registro do fato jurídico aquisitivo do “terceiro”. E, regra geral, as situações jurídicas registradas e depois “indevidamente canceladas” (tendo em conta a realidade substantiva), que voltem a obter eficácia registral *ex tunc*, também afetam o “terceiro” que haja adquirido e registrado na vigência do “assento de cancelamento”. Em resumo, nestes sistemas, de proteção fraca, o registro é “completo ou íntegro” mas, não é exato. Os sistemas de proteção forte, porque consagram o princípio da fé pública registral, ao invés, publicam e garantem titularidades (assim, por exemplo, o sistema alemão, o suíço, o austríaco, o espanhol), por isso, o registro é “completo ou íntegro” e exato – o terceiro pode confiar na exatidão das inscrições, pois tudo o que consta do registro para si existe tal qual é publicado e, pelo contrário, tudo o que não seja revelado pelo registro há de considerar-se inexistente perante si, mesmo que tal não corresponda à realidade. Nestes sistemas o registro designa, definitivamente, em face de um terceiro, quem é o titular de cada direito, e tal designação fica garantida, de modo que o adquirente, verificados os requisitos impostos por lei, pode tê-la por segura sem necessidade de posterior exame. A lógica seguida por estes sistemas é a seguinte: se o registro é uma instituição destinada a dar segurança ao tráfico jurídico imobiliário, deve proteger definitivamente aqueles que adquiriram direitos sobre os imóveis confiando nas suas informações. Terceiro não é apenas aquele que adquira de um *dante causa* que, afinal, já não era titular do direito, em virtude de outrem já haver anteriormente, adquirido. É, sobretudo, aquele que, integrando-se numa e mesma cadeia de transmissões, poderia ver a sua posição afetada por uma ou várias causas de inexistência, invalidade ou cessação da eficácia *ex tunc* que atinjam um ato translativo ou constitutivo de direitos anterior àquele em que foi interveniente, ou por um ou vários vícios que firmam registros anteriores ao seu. Por isso, as causas determinantes de inexistência, invalidade ou cessação da eficácia *ex tunc* das situações jurídicas registradas não afetam o terceiro que haja obtido a inscrição do correspondente fato aquisitivo, se em data anterior não constar do registro um assento que alerte para a discrepância, existente ou futura, entre a realidade tabular e extratabular. O mesmo ocorrendo com os vícios registrais que afetem registros anteriores ao seu. E as situações jurídicas registradas e depois “indevidamente canceladas” (tendo em conta a realidade substantiva) que voltem a obter eficácia registral *ex tunc*, também não afetam o terceiro que haja

“adquirido” do então titular registral e obtido o correspondente registro, se em data anterior não tiver sido publicitada a impugnação do assento de cancelamento. Assim, nestes sistemas, o registro, além de desempenhar a função negativa típica dos ordenamentos de cepo latino que consiste na garantia oferecida ao terceiro de que o não registrado perante si não existe, desempenha ainda uma função positiva, pois protege o terceiro que adquiriu de boa fé do titular registral mesmo que o fato aquisitivo deste seja, afinal, inexistente, inválido ou veja a sua eficácia cessar *ex tunc*, ou mesmo que o registro no qual confiou padeça de vícios, por si e em si. Por outras palavras, no primeiro caso, o registro é “completo ou íntegro”, mas não exato – o terceiro adquirente que registra não pode confiar na exatidão das inscrições; o segundo, o registro é “completo ou íntegro” e exato – para o terceiro, as inscrições são exatas, pois tudo o que consta do registro existe tal qual é publicado e, pelo contrário, tudo o que não seja revelado pelo registro há-de considerar-se inexistente, mesmo que tal não corresponda à realidade.

**CcV – Por que em um sistema de registro de direitos o papel do registrador é muito mais importante do que qualquer sistema informatizado de registro?**

**Mónica Jardim** – Antes de tudo, cumpre salientar que um sistema informatizado de registro não é, de qualquer modo, sinónimo ou antónimo de um sistema de registro de direitos. Isto porque, o registro eletrónico ou informatizado não define um sistema de registro, identifica, isso sim, e apenas, o suporte onde os atos registrais são praticados. Quando falamos de um sistema de registro de direitos estamos a referir-nos a um sistema registral que se distingue de um sistema de registro de documentos. De fato, embora com pouco rigor, podemos afirmar que um sistema de registro informatizado supõe que os livros ou fichas do registro se encontrem em suporte digital e não – ou, não apenas – em suporte de papel. Ora, tal já ocorre na generalidade dos sistemas registrais europeus e, como bem se sabe, grande parte de tais sistemas não são sistemas de registro de direitos. Um sistema de registro de direitos – além de obedecer à técnica do fólio real, impor o acesso ao registro dos direitos reais adquiridos *inter vivos* ou *mortis causa*, adotar o princípio da continuidade ou do trato sucessivo e o princípio da legalidade em toda a sua amplitude – consagra o princípio da fé pública registral. Ora, a consagração do princípio da fé pública registral ou a proteção “forte” concedida aos terceiros não depende do fato de o sistema registral ser ou não informatizado. Depende, isso sim, do controle de legalidade sobre o que acede ao registro e merece ser publicado. É tal controle – de forma e de fundo dos documentos apresentados, tanto por si sós, como relacionando-os com os eventuais obstáculos que o registro possa opor ao assento pretendido – que permite que o conteúdo do registro se presuma íntegro e exato, e surja como a “verdade oficial” em face de terceiros. A correlação entre a proteção máxima e um controle da valia formal e substancial dos documentos é um princípio lógico. Nos sistemas onde o re-

“Nestes sistemas (fortes) o registro designa, definitivamente, em face de um terceiro, quem é o titular de cada direito, e tal designação fica garantida, de modo que o adquirente, verificados os requisitos impostos por lei, pode tê-la por segura sem necessidade de posterior exame.”

“Nos sistemas de proteção forte ... o terceiro pode confiar na exatidão das inscrições, pois tudo o que consta do registro para si existe tal qual é publicado e, pelo contrário, tudo o que não seja revelado pelo registro há de considerar-se inexistente perante si, mesmo que tal não corresponda à realidade.”

gistrador não controla a validade substancial dos documentos que lhe são apresentados, obviamente, o registro não garante tal validade. Consequentemente, estes sistemas, mesmo que tenham um registro informatizado, apenas podem conceder aos terceiros o que denominamos como proteção mínima ou fraca.

#### **CcV – Qual a importância dos princípios jurídicos no sistema de registro de direitos?**

**Mónica Jardim** – O assento registral não é apenas um instrumento do procedimento registral ou do direito adjetivo: é, também, um elemento do direito substantivo, porque através da eficácia que se atribua ao assento registral modulam-se os efeitos dos direitos reais que tenham por objeto imóveis ou móveis sujeitos a registro. Ora, o nível de eficácia jurídico-substantivo do assento depende, em cada sistema, dos princípios que este tenha acolhido. Ou, por outra via, os princípios registrares - para além de determinarem as características fundamentais de um determinado sistema e de o distinguirem ou aproximarem de outros - são os meios ou instrumentos através dos quais os efeitos substantivos do registro se concretizam e especificam.

#### **CcV – Quais as questões que um sistema de registro de imóveis atribuído totalmente ao Estado, como na Alemanha, pode enfrentar?**

**Mónica Jardim** – Honestamente não creio que a atribuição das funções registrares ao Estado possa suscitar, por si só, problemas. Do mesmo modo que a atribuição de tais funções exclusivamente a oficiais “privados” também não os gera. O legislador de cada país, ao traçar o seu sistema, teve de decidir a quem atribuir competência para efetuar os registros. Nos ordenamentos em que a entidade competente tem sido o Estado, tal significa que todo o acervo registral foi obtido a expensas do Estado e, por isso, naturalmente, pode haver resistência deste em entregá-lo a oficiais “privados”. Do mesmo modo, nos países em que a atividade registral foi atribuída a oficiais “privados” todo o acervo registral foi obtido sem a colaboração do Estado e, por isso, não faz sentido que este, a dada altura, pretenda chamar a si a atividade e todo o manancial de informação já existente.

De todo o modo, recordamos que independentemente de as funções registrares serem exercidas diretamente pelo Estado ou, ao invés, por entidades privadas em regime de delegação ou concessão numa hipótese quer noutra, a ordenação dos registros é sempre da competência do Estado e é inquestionável a natureza pública dos registros. Tanto assim é que, na Espanha, onde desde sempre o regime é o da *llevanza privada*, o artigo 149, n. 1, da Constituição estatui: “O Estado tem competência exclusiva em matéria de registros”. Por fim, refira-se, ainda, que no atual “estado da arte” uma mudança nesta matéria, em qualquer ordenamento jurídico, colocaria sérios problemas de gestão das bases de dados digitais e da guarda e conservação dos arquivos existentes em suporte rígido, pois suscitaria, desde logo, as questões da sua acessibilidade e da sua segurança. A propósito do acabado de referir, recordamos Arnold Toynbee, um dos historiadores europeus mais importantes do século XX, escreveu, em *La Europa de Hitler*, como na Alemanha no regime de Hitler, os judeus foram sistematicamente isolados da vida econômica e política, antes de serem eliminados fisicamente, e como tal só foi possível por o regime ter se beneficiado da informação que proporcionava um sistema “eficiente” de registro - em pouco tempo foi possível determinar, com precisão, o número das suas propriedades e empresas, tendo-se, assim, iniciado a perseguição econômica com a publicação de leis que os proibia de, por exemplo, subscrever seguros, constituir empresas ou aceder à propriedade. Um ano foi suficiente, naquela época, para conseguir centralizar toda a informação econômica dos judeus e empreender a perseguição. É claro que não foi a perfeição do registro germânico que esteve na base da espoliação dos judeus. Todos sabemos que a verdadeira causa esteve na doutrina que os considerava seres a exterminar. Nós apenas apresentamos este exemplo para revelar a importância da gestão das bases de dados registrares.

#### **CcV – Qual a importância da repercussão que o registro de imóveis produz nos indicadores econômicos de um país?**

**Mónica Jardim** – Quando quem adquire um direito de propriedade não pode estar seguro de que para todos os efeitos o adquire do verdadeiro dono, sem quaisquer ônus ou encargos, para além dos que lhe foram revelados, mesmo que tal não corresponda à realidade, é claro que a propriedade, assim adquirida, não servirá de objeto de garantia e, consequentemente, não acederá ao mercado de capitais. Em face do exposto, pode afirmar-se, sem dúvida ou hesitação, que os sistemas registrares desempenham funções essenciais numa economia de mercado, não só em relação ao desenvolvimento dos mercados creditícios hipotecários, mas também, em relação ao funcionamento eficiente do sistema econômico no seu conjunto. Ou, se se preferir, que o registro de propriedade imobiliária tem uma função econômica: a função de criar capital. Por isso, Hernando de Soto, em *O Ministério do Capital – Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*, referindo-se às denominadas nações do terceiro mundo, afirma: “Os habitantes pobres dessas nações - a grande

maioria - possuem bens, mas falta-lhes o processo de representar as suas propriedades e, assim, gerar capital (...). É a indisponibilidade dessas representações essenciais que explica por que razão esses povos, que adaptaram todas as outras invenções ocidentais (...), não foram capazes de produzir o capital suficiente para fazer funcionar o seu capitalismo doméstico”. Citando Juan Bolás Alfonso: “Já ninguém discute hoje o fato de a segurança jurídica preventiva ser uma das «variáveis institucionais» da qual depende o desenvolvimento do mercado. Com caráter geral, tanto os estudos realizados sobre “Análise Econômica do Direito”, como o relatório do Banco Mundial para 1996, coincidem em destacar a importante incidência dos sistemas jurídicos sobre a vida econômica. É de tal forma importante conhecer o correto ou incorreto funcionamento das instituições jurídicas quando se projeta “um investimento” num determinado país que, em todos os relatórios contratados para avaliar a rentabilidade potencial do investimento, figura sempre o indicador referente a “Instituições e Segurança Jurídica” que evidência a qualidade institucional do país em questão”.

#### **CcV – Como criar uma cultura de registro de imóveis entre os cidadãos de um país?**

**Mónica Jardim** – Assegurando que os cidadãos tenham conhecimento efetivo das vantagens concedidas pelo registro. Isto porque o valor acrescentado pelo registro de imóveis não se evidencia de forma notória, pelo menos para o cidadão médio. A razão da falta de evidência da mais valia do registro de imóveis resulta do fato do papel do registro ser antiligtigioso e profilático no tráfico jurídico, ou, por outra via, de a segurança jurídica gerada pelo registro ser preventiva e, por isso, apesar de imprescindível, ser algo difusa. Passamos a explicitar o afirmado: a cidade de Amsterdã está toda sobre grandes vigas de madeira enterradas a grande profundidade no terreno pantanoso que caracteriza a região. Sem estas vigas invisíveis a cidade afundar-se-ia na lama. E, no entanto, a generalidade das pessoas que por ela passeia ou que nela vive não têm real consciência da importância vital de tais vigas. O mesmo acontece com o bem segurança jurídica preventiva. Enquanto existe não se dá conta dela. Mas se faltasse todos notaríamos, pois, a sociedade afundar-se-ia na lama da insegurança e o progresso econômico desapareceria como por magia negra. Por isso repetimos, para criar uma cultura de registro de imóveis é imprescindível que os cidadãos tenham conhecimento efetivo das vantagens concedidas pelo registro.

#### **CcV – A propriedade ainda pode ser considerada um dos bens com maior importância econômica?**

**Mónica Jardim** – Não tenho qualquer dúvida, sobretudo em sistemas capitalistas. Questão diferente é a de saber se a propriedade imobiliária continua a ser um dos bens com maior importância econômica, tendo em conta a atual valia de certos móveis e de ativos impalpáveis. Mas, mesmo perante esta questão, respondemos afirmativamente, a prová-lo está o permanente interesse do tráfico jurídico na propriedade imobiliária. ●

# Registros Imobiliários firmam carta de princípios sobre **direitos de propriedade**

Centro Internacional de Direito Registral apresenta modelo de referência para sistemas de registro em prol do crescimento econômico, do bem-estar público e da paz social





Reunidos no dia 21 de fevereiro de 2003, na cidade de La Antigua, na Guatemala, registradores do Brasil, Colômbia, Cuba, Chile, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai e OEA, aprovaram a Declaração de La Antigua - referendada e ratificada pelos países que participaram do Congresso Internacional de Direito Registral, realizado pelo Centro Internacional de Direito Registral (Cinder) em Moscou, entre os dias 1 e 7 de junho de 2003.

O documento nasceu do Encontro Ibero-Americano de Sistemas Registrais, convocado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional, pela Fundação Internacional e para a Ibero-América de Administração e Políticas Públicas e pelo Colégio de Registradores da Propriedade e Mercantis da Espanha e teve como objetivo principal colocar em evidência a função econômica que os sistemas de registro são chamados a cumprir como favorecer o crescimento econômico, o bem-estar público e a paz social, através da proteção jurídica dos direitos de propriedade.

Assim, buscou-se, segundo o Cinder, apresentar um modelo que sirva de referência às autoridades dos diferentes países na implementação de suas respectivas políticas legislativas em matéria de tamanha importância para o bem-público. Para isso, é necessário que o sistema institucional implemente mecanismos eficientes que garantam a efetividade dos direitos de propriedade.

Segundo o documento, um sistema de registro público teria três objetivos essenciais: refletir fielmente os direitos de propriedade imobiliária, incluindo suas limitações, sejam privadas ou públicas. Em segundo lugar, seria necessário que a consulta dos registros atuais fosse suficiente para conhecer a propriedade e as cobranças que afetam as propriedades. Por fim, é imprescindível que o registro não apenas publique, mas também garanta a legalidade e certeza da publicação, assumindo as responsabilidades correspondentes em caso de erro.

A seguir lemos o documento completo, traduzido pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB).

#### DECLARAÇÃO de LA ANTIGUA

**I**  
Uma clara definição e proteção jurídica dos direitos de propriedade e, especialmente, das transações com os mesmos, promovem investimentos eficientes, diminuem o risco de expropriações, aumentam as expectativas de recuperação dos investimentos de capital, diminuem o risco para os credores hipotecários e, em consequência, degradam as taxas de juro dos créditos hipotecários; diminuem igualmente os custos de diligência e execução de hipotecas, se for caso disso, o que, por outro lado, aumenta a liquidez dos investimentos imobiliários. Tudo isto redundará numa redução geral de custos transacionais, o que facilita a realização de transações eficientes e, por isso, o crescimento econômico, que requer uma longa e complexa cadeia de contratos.

Para que tudo isso seja possível, é necessário que o sistema institucional instrumente me-

canismos eficientes que garantam a efetividade dos direitos de propriedade, porque estes, longe de constituir um conjunto abstrato de princípios e de regras, se encontram enraizados em instituições que podem ser capazes ou não de fazer que essas regras sejam efetivas.

Em consequência, nenhum sistema institucional pode instrumentar direitos de propriedade eficientes se não organizar adequadamente um sistema de tribunais, se carecer de juristas qualificados, ou se carecer de um sistema registral adequadamente concebido e gerido, e, de um modo geral, se carecer de mecanismos razoavelmente eficientes para a efetividade dos direitos.

Os registros são a parte do sistema institucional cuja função é facilitar as transações através da publicitação dos documentos e/ou dos direitos, conforme o sistema de que se trata. Reduzem assimetrias informativas, que se encontram na base dos conflitos entre as partes contratantes, protegem os direitos de propriedade e esclarecem os contratantes potenciais acerca de quem são os titulares de cada direito, de forma a que a contratação seja mais fácil e segura para todos, em maior ou menor medida, dependendo da concepção e eficácia de cada sistema registral.

#### II

Normalmente admitem-se três tipos de sistemas registrais, que são os de mera publicitação (também denominados de recording ou private conveyancing), os de mera não-oponibilidade (também denominados de documentos ou deeds) e os de fé-pública (também denominados de direitos ou titles).

Tanto do ponto de vista que proporciona a dedução teórica, como do da evidência empírica, o registro de direitos é aquele que cumpre em maior medida e de um modo mais eficiente a sua função. Por isso, não só é a fórmula dominante no mundo, mas também, para além disso, encontra-se em clara expansão.

Observa-se, igualmente, que se estiver bem gerido, é autossuficiente, no sentido de que para cobrir o nível de segurança jurídica exigido pelo mercado não é necessário que se sirva de mecanismos complementares de segurança econômica - com os seus respectivos custos -, o que tem uma importância capital.

#### III

Os sistemas registrais de direitos, ou de fé-pública, caracterizam-se porque, em conjunto com outros, produzem um efeito fundamental denominado, precisamente, fé-pública registral. Esse efeito consiste em que quem adquira mediante contraprestação, confiando naquilo que o registro publica, é mantido na sua aquisição, muito embora depois se anule ou resolva o direito do alienante, se a causa de anulação ou resolução do seu direito não constava do registro e era ignorada pelo adquirente. O registro desempenha assim, em relação ao comprador, uma dupla função: de publicidade e de garantia do publicado.

Para que este efeito fundamental possa verificar-se, é necessário que a lei prescreva que, pelo menos perante um terceiro de boa-fé, o conteúdo do assento registral se imponha sobre o do título que o motivou, em caso de discordância entre ambos. Mediante esta técnica,

possibilita-se uma transformação jurídica fundamental: a inscrição torna-se independente, pelo menos em face de um terceiro, do título causal. Em consequência, face a um terceiro, é a inscrição e não o título a que delimita o conteúdo do direito.

As inscrições registrais podem assim informar os potenciais contratantes e interessados sobre quem é o titular de cada direito, a sua capacidade para dispor e os encargos que pesam sobre o imóvel, conseguindo assim, idealmente, eliminar as assimetrias informativas de caráter jurídico. Em consequência, a contratação subsequente é muito menos custosa e totalmente segura para os futuros adquirentes, porque quer os direitos, quer os seus titulares, ficam perfeitamente identificados e definidos. Tudo isto se consegue, para além disso, sem que exista qualquer risco para os titulares de direitos, sempre que o efeito de fé-pública se faça depender de um severo controle legal a cargo do registrador e que o referido controle seja eficaz, o que exige que o registrador seja um especialista jurídico qualificado, independente e inamovível, e que o sistema responda com eficácia em caso de erro.

#### IV

A qualificação, independência, inamovibilidade e responsabilidade do Registrador são essenciais em qualquer sistema registral, mas em maior medida num sistema registral de direitos, porque ao contrário dos demais, cria e extingue direitos com eficácia, pelo menos, perante terceiros. E este efeito produz-se tanto quando o registro funciona correta como incorretamente; a diferença está em que, neste último caso, a proteção do adquirente se consegue a custa de privar o verdadeiro dono sem o seu consentimento. Naturalmente, o efeito de fé-pública só pode ser mantido na condição de que a proteção do adquirente nunca, ou quase nunca, se consiga a custa de produzir essas privações, porque, em caso contrário, os proprietários, em vez de se sentirem protegidos pelo Registro, se sentiriam ameaçados por ele, e o sistema sofreria um colapso.

Este é exatamente o risco que se correria se os encarregados de redigir os documentos passíveis de inscrição tivessem a faculdade legal de atribuir a prioridade registral ou de definir (no total ou parcialmente, em aspectos subjetivos ou objetivos), a eficácia dos direitos reais perante terceiros; incentivar-se-iam possíveis comportamentos oportunistas, porque os prejuízos derivados não seriam suportados pelos que os elegem, mas sim pelos terceiros. Precisamente por isso, em todos os países, incluídos aqueles em que prevalecem sistemas de segurança econômica, a determinação da prioridade dos títulos e do alcance dos direitos são tarefas encomendadas ao registro ex ante e aos juízes ex post, respectivamente. Precisamente por isso, a pauta universal, na presença de sistemas registrais de fé-pública, é a absoluta separação orgânica e funcional entre os encarregados de redigir ou formalizar os documentos passíveis de inscrição e os encarregados do registro.

#### V

O nível de segurança jurídica do registro de

direitos aumentará na medida em que se apoie numa base gráfica fiável que, ao favorecer a correta descrição das propriedades, reforce a utilidade da informação que o registro publica. No entanto, convém formular a este respeito as seguintes precisões:

A fé-pública registral baseia-se nas presunções de legalidade e de legitimação que, em consequência da qualificação realizada pelo Registrador, a lei atribui aos assentos do registro. Devido a que não são passíveis de presunção, para reforçar a certeza dos fatos sobre os quais recaem os direitos objeto da fé-pública registral, a descrição das propriedades estará fundamentada numas bases físicas e gráficas fiáveis.

As bases físicas e gráficas que sirvam de suporte às titularidades que o registro define, atribui e publica, devem estar ao dispor do registrador. No caso de haver alguma discrepância entre a realidade física e a registral, o Registrador promoverá a concordância entre ambas. Sem prejuízo disso, o registro poderá ter as suas próprias bases físicas e gráficas para favorecer o bom funcionamento do sistema.

#### VI

Para que a fé-pública registral possa proporcionar toda a sua utilidade à segurança jurídica das transações, é necessário que desapareçam as exceções à mesma. A experiência dos diversos países mostra que a existência destas exceções quebra a confiança que o sistema gera. Cada vez que se introduzem exceções a este princípio, desvirtua-se a garantia que outorga, cresce a incerteza e diminui a reputação do sistema de garantia e a confiança que um país inspira aos investidores. E isso é muito mais grave se tivermos em conta a tendência para a internacionalização que a contratação imobiliária tem vindo a alcançar, o que exige códigos comuns conhecidos por todos e a ausência de exceções como regra geral.

Neste sentido, é de destacar a conveniência das legislações reduzirem ao máximo – e idealmente eliminarem – os chamados encargos ocultos, isto é, aqueles que, sem constar do registro através de um assento, prejudicam o terceiro que, de boa-fé, adquire o bem, confiando naquilo que o registro publica. Não há qualquer razão de eficiência que aconselhe tais exceções. A magnitude dos prejuízos que se derivariam da aplicação destas exceções determina que o interesse geral deva prevalecer em todos os casos sobre quaisquer interesses especiais.

#### VII

O funcionamento correto de um sistema registral de fé-pública exige a aplicação rigorosa dos seguintes princípios:

##### 1. Responsabilidade:

Dado que a segurança jurídica se baseia na confiança que o registro de direitos gera, torna-se imprescindível proteger a referida confiança, o que exige proteger sempre o comprador que, de boa-fé e mediante contraprestação, adquire, confiando naquilo que o registro publica e garante, em face de qualquer causa de resolução ou anulação do direito que não conste do Registro, inclusive

quando resulte prejudicado o verus dominus. Quando este prejuízo não seja imputável ao mesmo, mas somente a uma falha no funcionamento do sistema, este deverá indenizá-lo.

A necessidade do cumprimento real desta obrigação de indenizar os danos causados obriga à implementação de um sistema que, em caso de se verificar o prejuízo e se for caso disso, o comportamento de culpa ou omissão do registrador, garanta este pagamento. Qualquer sistema é válido sempre que, como se disse, a indenização realmente se verifique.

##### 2. Princípio de qualificação registral:

A transcendência que o mercado e a própria sociedade civil exige que seja conferida às inscrições através da fé-pública registral, bem como a aplicação do princípio de responsabilidade, impõem que, antes de lavrar qualquer assento, o Registrador qualifique, tão escrupulosa como minuciosamente, que o título e o direito que, consoante os casos, nele se constituiu ou documentou, cumpra todos os requisitos exigidos nas leis para a sua validade, bem como para a sua inscrição.

As notas que devem definir esta qualificação são as seguintes:

**Extensão:** Dado que a autorização de um assento implica necessariamente a atribuição, modificação ou, se for caso disso, a extinção de um direito, o Registrador deve assegurar-se que tanto o documento como o direito que nele se enuncia, retinem os requisitos necessários para que a inscrição possa ser autorizada. Nenhum aspecto deve ficar excluído da sua qualificação, nem a legalidade das formas extrínsecas, nem os que se referem à capacidade das partes, nem os que afetam a validade do ato ou negócio ou possam vir a fazê-lo, nem a transcendência real do direito em causa, nem os obstáculos que resultem do registro, nem os que afetam a descrição e a identidade da propriedade, nem a expressão de todas as circunstâncias que as leis exigem que se deverão fazer constar da inscrição. Isto obriga a exigir aos registradores uma elevada qualificação jurídica e um esforço permanente de capacitação.

**Independência:** A necessidade de gerar uma confiança absoluta nas decisões dos Registradores obriga a que o ordenamento jurídico do dote das mesmas garantias de independência e inamovibilidade dos magistrados. Igualmente, e pelas mesmas razões, a sua eleição deve estar baseada num sistema de concurso público, baseado nos princípios de igualdade, mérito e capacidade.

**Imparcialidade:** A atribuição de direitos que os assentos do registro implicam, e a sua eficácia erga omnes, determinam a existência de uma pluralidade de interessados na extensão de cada um, todos os quais poderiam resultar prejudicados se as partes violassem normas imperativas que, por definição, são as que estabelecem os limites que o sistema institucional marca a autonomia privada. Por isso, não se deve confundir o procedimento registral com aquele que é usado para a documentação dos atos e contratos. Enquanto que neste, o interesse das partes que os outorgam é o prevalecente, no primeiro são-no os de todos os que resultam afetados pelos seus pronunciamentos. O funcionamento correto

do sistema registral obriga a impedir que os que estejam interessados em eludir ou influir na decisão registral possam fazê-lo, o que exclui a eleição do Registrador, já que, se isso fosse admitido, deveriam participar na mesma não só as partes que outorgaram o documento, mas também os terceiros que resultariam afetados pela decisão que seria adotada.

A suspensão ou denegação da inscrição pelo registrador deve estar em todos os casos motivada e ser passível de recurso. Em última instância, o recurso deve ser resolvido pela autoridade judicial, porquanto a inscrição define e atribui direitos reais e, portanto, se fosse a Administração a decidir, se estaria a vulnerar o princípio de tutela judicial efetiva que conforma a estrutura dos Estados de Direito.

Este mesmo princípio obriga a que, quando for apresentado recurso, o Registrador deva notificar todos os interessados que possam resultar afetados nos seus direitos ou garantias, a fim de poderem comparecer no procedimento e formular as alegações que lhes pareçam oportunas. Nos sistemas nos quais a inscrição não seja constitutiva, o Registrador assumirá pessoalmente a representação dos interesses dos terceiros desconhecidos cujos direitos possam resultar lesados em virtude da sentença ou resolução judicial que venha a ser proferida. Em caso de ser necessário apelar a uma segunda instância, quer devido à natureza administrativa da primeira, quer por se encontrar admitida contra a sentença que tivesse recaído, a legitimação corresponderá às partes intervenientes na outorga, ao funcionário que o tenha autorizado ou expedido, aos interessados que se tenham apresentado na primeira instância, e ao próprio Registrador.

### 3. Princípio de autonomia financeira.

A transcendência atribuída aos assentos do registro de imóveis, bem como a responsabilidade que se deriva da sua autorização, junto da necessidade de o registro cumprir a sua função com a maior eficiência e eficácia possíveis, aconselham dotar o sistema registral de autonomia na gestão dos recursos necessários. Os recursos financeiros devem ser gerados pelo próprio sistema. O nível dos preços registrais deve ser estipulado em função das necessidades do serviço – não das necessidades orçamentárias do Estado – e na quantia suficiente para que o sistema incorra nos menores custos implícitos possíveis. A estrutura dos preços deve ser racional, evitando as subvenções cruzadas e agregadas, e a sua utilização como instrumento de política distributiva, a qual, sendo desejável, deve ficar reservada às leis fiscais.

O objetivo deste princípio consiste em garantir a eficiência do funcionamento do sistema e reforçar a transparência que deve reger num Estado de Direito.

O desejável seria que os registros gerissem de forma autónoma a totalidade dos recursos que lhes entram. Como é lógico, isto implicaria uma adequação dos preços que os interessados devem pagar pelos custos dos serviços, um de cujos componentes básicos é a responsabilidade que tanto a extensão dos assentos, como a expedição da publicidade, gera.

Este sistema reforçaria igualmente as ga-

rantias dos cidadãos. A sua aplicação permitir-lhes-ia satisfazer unicamente as quantias que resultem necessárias para a tutela dos seus direitos. Neste sentido, resulta especialmente desaconselhável a utilização das receitas derivadas da proteção que o registro presta para financiar outras áreas que carecem de relação com ele.

### 4. Princípio de prioridade.

Em virtude deste princípio, o alcance dos direitos reais que sejam compatíveis e que recaiam sobre um mesmo bem imóvel determina-se de acordo com a sua ordem de acesso ao registro. Por outro lado, no caso de serem incompatíveis, aquele que primeiro tenha acedido ao registro exclui aqueles que tenham entrado mais tarde.

A prioridade é determinada pela ordem de entrada dos títulos e do caráter de exclusão dos direitos reais. A reserva de direitos não é compatível com os sistemas registrais de fé-pública. Em caso de admissão nos de mera não-ponibilidade, devem ser regulados de forma a salvaguardarem os direitos dos terceiros e a segurança do tráfico jurídico, evitando a clandestinidade dos atos e o fecho do registro.

### 5. Princípio de rogação.

A iniciação de um procedimento registral deve ser sempre, e em todos os casos, rogada. A imparcialidade com a qual, conforme vimos anteriormente, deve comportar-se, impõe a aplicação deste princípio. Dado que a ordem de preferência se aplica em função da prioridade, a inexistência deste princípio deixaria a sua determinação à discricção do Registrador.

### 6. Princípio de especialidade.

Para cada imóvel deve ser aberta uma folha real na qual se façam constar todos os atos, contratos e direitos que recaiam sobre o mesmo, com separação e independência das abertas a outros imóveis. Evita-se assim que se possam verificar múltiplas cadeias de titularidades contraditórias entre si. Igualmente deve delimitar-se perfeitamente a extensão do direito que se inscreve, a fim, por um lado, de que qualquer interessado possa conhecer a situação real da propriedade e por outro, de que o seu titular possa otimizar os recursos que possam derivar-se do seu direito.

### 7. Princípio de trato sucessivo.

Este princípio exige que as inscrições que se vão fazendo na folha de cada imóvel estejam concatenadas de tal maneira que não se produzam saltos de titularidade e que fiquem perfeitamente demonstrados os elos das sucessivas aquisições de cada proprietário, que devem ter a sua causa num anterior sem solução de continuidade. Consegue-se assim reforçar a segurança do titular inscrito, já que somente com a sua intervenção ou notificação numa sede judicial será possível a inscrição da transmissão posterior ou a constituição de uma garantia sobre a sua propriedade. O trato sucessivo contribui assim para a diminuição dos custos de conservação ou vigilância dos direitos.

### 8. Princípio de publicidade.

O princípio de publicidade refere-se à presun-

ção *iuris et de iure* de que o que consta dos assentos do registro tem efeito *erga omnes*, gerando-se em consequência a premissa de que o inscrito no registro vincula todo o mundo.

O registro é público para todos os que tenham interesse legítimo em conhecer a informação que os seus assentos contêm e corresponde ao Registrador, como responsável pela exatidão da publicidade que se emite e a custódia dos arquivos que estão a seu cargo, apreciar este interesse, devendo as legislações garantir a proteção dos direitos de privacidade e intimidade dos cidadãos, impedindo-se o manuseamento direto dos arquivos. Deve disponibilizar-se também aos cidadãos o conhecimento dos pedidos de informação sobre os seus direitos inscritos. As presunções estabelecidas na lei a favor de algumas autoridades e inclusive de aqueles que se relacionem profissionalmente com o registro para ter acesso à informação registral, devem ser precisas e em caso algum eliminar ou restringir o controle efetuado pelo próprio Registrador.

O princípio de publicidade e o impulso à incorporação de procedimentos tecnológicos seguros e de confiança que apoiem o trabalho jurídico do Registrador são compatíveis, mas em caso algum podem significar a vulneração dos direitos à privacidade ou à intimidade. A integração e a operação das bases de dados que contenham informação registral requer impedir a sua alteração ou manipulação fraudulenta, inclusive pelo próprio Registrador.

A informação que apresente o registro deve estar depurada e limitada aos aspectos que sejam relevantes de um ponto de vista jurídico para quem tenha o desejo de adquirir uma propriedade ou um direito sobre ela, o que constitui uma responsabilidade do Registrador. Só é possível criar uma duplicação integral da informação registral ou copiá-la para garantir a salvaguarda e a continuidade do serviço, em caso de contingência dos arquivos. A legislação deve impedir a realização de registros paralelos, restringindo-se a expedição da informação registral em massa. Excepcionalmente, e por razões de interesse público, a Administração pública poderá solicitar e obter este tipo de informação.

### VIII

Todas estas sugestões de organização e gestão visam conseguir que um sistema registral de fé-pública consiga três objetivos essenciais. O primeiro consiste em que seja um reflexo fiel dos direitos de propriedade imobiliários, incluídas as suas limitações, quer privadas quer públicas, quer por si próprio, quer graças à ajuda de outras instituições (princípio do espelho). O segundo impõe a necessidade de que seja suficiente a consulta das inscrições registrais vigentes para conhecer a titularidade e os ônus e encargos que afetam os imóveis, sem que seja necessário o exame de todas as possíveis cadeias de títulos prévios (princípio do pano de fundo). Finalmente, o terceiro exige que o Registro não só publique, mas também garanta a legalidade e a certeza do publicado, assumindo as responsabilidades correspondentes em caso de erro (princípio da asseguaração).

Em La Antigua, Guatemala,  
aos 21 de fevereiro de 2003. ●